"Canada-US Defence Cooperation"

Defence Forum
Fredericton, NB, 12 April 2000
Report

by

Dr. David A. Charters
Director
Centre for Conflict Studies
University of New Brunswick

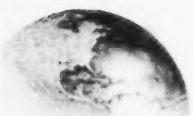

Table of Contents

Introduction

1. Canada-US Defence Cooperation: An Overview

2. Maritime Surveillance and Defence

3. Peacekeeping and OOTW: A CANUS Partnership?

4. Strategic Issues

Introduction

On 12 April 2000, at the request of the Department of National Defence, the Centre for Conflict Studies of the University of New Brunswick convened a forum on Canada-United States defence cooperation.

The forum took place at the Wu Conference Centre on the campus of the University of new Brunswick, in Fredericton, New Brunswick. Fifty-three people attended, from a variety of organizations, including federal departments, the Canadian forces, the U. S. government and military, local government, universities, the business community, and non-governmental organizations.

The purpose of the forum was to give these groups and individuals an opportunity to discuss key issues in Canada-US defence cooperation, and to voice their views and concerns about them. The three major themes discussed at this forum were: Maritime Surveillance and Defence; Peacekeeping and Operations Other Than War; and Strategic Issues, which included two sub-themes - Ballistic Missile Defence; and Terrorism, Weapons of Mass Destruction and Critical Infrastructure Security. The discussion of each of these

themes is summarized in this report.

The report writer wishes to acknowledge gratefully the support of the Department of National Defence, which made this forum possible. He also wishes to thank the participants, both presenters and discussants, for generating some lively discourse on the issues. Finally, he would like to thank his staff, Brent Wilson and Deborah Stapleford, for handling all of the organization and administration of the forum. It was as a result of their efforts that the event proceeded smoothly.

This report is based on a combination of handwritten notes and audio tapes. Any errors or omissions are the sole responsibility of the writer.

1. Canada-US Defence Cooperation: An Overview

The first session provided an opportunity to examine the Canada-US Defence Cooperation within the context of the wider Canadian-American political and economic relationship. This helped to put that relationship and defence cooperation between the two countries into perspective.

Presentation

At the start of the new millennium the United States has emerged as the world's only superpower. Not since the Roman Empire has a single power, without a counter-balancing rival, so dominated the world, economically, technologically, and militarily. It is unlikely to face a "peer competitor" for at least two decades. In the military sphere alone, the US accounts for one-third of all defence expenditure and almost 2/3 of NATO's. And the US is not resting on its laurels, but is investing in advanced military technology – the so-called Revolution in Military Affairs (RMA) – in order to ensure that it retains its military advantage.

By contrast, Canada has only 1/10 of the population of the US, only 7.1% of the US Gross Domestic Product, and only limited military resources that are declining steadily. This gross disparity is manifest in all aspects of Canadian-American relations. For Canada, those relations are characterized by a delicate balancing act between maintaining close and friendly ties and seeking the greatest possible degree of independence.

In the defence field, drawing upon a long tradition of defence cooperation, the US is Canada's most important ally. The two countries share more than 80 treaty-level defence agreements, such as the North American Aerospace Defence (NORAD) agreement, some 150 bilateral fora (the Permanent Joint Board on Defence dates to 1940), and 250 Memorandums of Understanding (MOUs) between the Department of National Defence (DND) and the US Department of Defense (DoD). This close relationship, albeit asymmetrical, gives Canada an unique position with respect to American military affairs: a voice in critical areas of US defence policy; a respected seat at the table in international bodies, such as the United Nations (UN) and the North Atlantic Treaty Organization (NATO); unmatched opportunities for combined training and operations; privileged access to significant defence-related intelligence and information (85% of Canadian foreign intelligence from allies comes from the US); cost-effective defence of continental approaches and airspace; and privileged access to the US defence market (Canada exported defence-related goods and services worth $ 1 billion to the US in 1999). Maintained throughout and since the Cold War, Canada's unique status has been envied by Canada's other allies.

But that does not mean the two countries always share a common world view. The US is intent on protecting its interests in the world, and thus is: prone to unilateralism, suspicious of multi- lateralism (unless it is in charge), and wary of international engagements unless its vital interests are at stake. Canada, by contrast, as a middle power, promotes multilateralism, international rules-based systems, human security and disarmament.

▲

Even so, the two countries now find themselves confronting a similar range of direct and indirect threats to the North American mainland. The US is concerned about "homeland defense", the threats to which include: "Cyber-Terrorism" against communications, information, and finance; attacks on Critical Infrastructure (CI), such as water supplies, transporation, and energy supplies and distribution; cross-border organized criminal activity, such as drugs and illegal immigration; conventional terrorism and terrorism involving Weapons of Mass Destruction (WMD); and ballistic or cruise missile attack from existing or potential missile-capable powers (the latter could include North Korea; Iran; or Iraq). These problems are being addressed at the presidential level and the response is being lavishly funded.

By contrast, although Canada shares many of the same vulnerabilities, it does not feel as vulnerable. Nevertheless, some threats may originate or transit through Canada, since Canada and the US share a common porous border and inter-connected CI. Likewise, opponents of the US could target Canada to attack the US indirectly, or Canada might experience the spillover effects of an attack on the US. Moreover, there is a growing perception in the US that Canada is not doing enough on its own territory to contain potential threats to the US - that it is becoming the "soft underbelly" of North America, either as a haven for "Hackers" or "Club Med" for terrorists. Those are warning signals that we cannot take the positive relationship for granted.

Canada has taken a number of initiatives to deal with these "homeland defense" issues. These include: the National Counter-Terrorism Plan; a WMD Response Team; a National Strategy on Organized Crime; and planning for CI protection. The big question is whether Canada is doing enough to ensure that it is taken seriously and not seen as a threat.

The American National Missile Defense (NMD) initiative is a significant issue. The US is worried about the proliferation of the ballistic missile technology to states hostile to the US and the potential for mating it with WMD. They are also concerned that such weapons might be used to deter the international community from taking action. Would they have been able to take action if Iraq or Serbia had possessed such weapons? If the US decides to go ahead with NMD it will have implications for arms control, for Canada-US bilateral defence relations, and for NORAD.

Overall, the US appreciates Canada's defence efforts, including the fact that we have increased spending for the last two years. They appreciate the kinds of contributions Canada makes to peacekeeping, such as in Kosovo and Haiti, and to the air war in Kosovo. That said, there is no doubt that the Americans think Canada could do more, and would like us to do more. For Canada, the question is, how much is enough? How much does Canada have to do to be taken seriously? If we don't do enough, will the US simply do defence for us, and if so, what are the consequences for Canadian sovereignty? To gain the full benefits of our relationship with the Americans, Canada probably should be even more fully integrated with them in defence matters, but what price would we pay in terms of our own freedom of action?

There is a great deal at stake. If the defence relationship deteriorates, the

Canada risks losing: interoperability with the US and allies, the ability to conduct multilateral operations and to influence decisions, access to intelligence, and access to the US defence market. In the past, when Canada has confronted challenges in its relationship with the US, it has been able to take comfort in a wider international relationship, such as with the Europeans. But that option is increasingly problematic. Europe is developing its own security and defence identity, and Canada will not be part of it. So, this means that Canada probably will be confronted with a choice between doing things alone or doing them with the US. There isn't a third option.

▲

Some questions offered for consideration:

1. Does Canada risk losing its privileged position with the US and become just another friendly but foreign power?
2. Do we risk being seen as part of the problem rather than part of the solution?

3. If the US fills the gaps that we leave and end up defending Canadian territory, are there implications for Canadian sovereignty?
4. If we move closer to the US, is that possible, is it reasonable, and what price do we pay for it?

Discussion

It was suggested that, even before any Canadian decision on participation in NMD, Canada is already losing some things that it used to have access to in a privileged way. It was observed that Canada and the US have a lot of issues to deal with besides NMD, and that given the asymmetry of the relationship problems are inevitable. Nevertheless, progress is being made, and a lot of these issues are heading toward resolution. Moreover, Canada has shown in Kosovo that it can field effective forces. The US does not expect Canada to make enormous increases in defence spending; they expect us to carry our weight and make a reasonable contribution. They want us to be able to field effective forces that can work with them. We can do that at present, but will we be able to do so in the future?

The emergence of the US as the world's only superpower is a mixed blessing. It highlights the kinds of social compromises the US has made, and Canadians are inclined to wonder if the kinds of social arrangements that follow the European model can compete with the US model. In the defence context it is important to ensure that the tail of the US defence department does not wag the dog of Canadian foreign policy. If the European option is no longer open to Canada, then we have to ask ourselves what it is we want to achieve in the international field, and whether we can focus our defence effort in a way that support the issues that really matter to us? If our defence relations are going to be primarily Canadian-American then we have to ask, what particular jobs within that relationship are most important to Canadians? Canadian participation in the Kosovo war could be a very good or a very bad example. Would participation in the NMD simply represent falling in line with a world-view based in Washington, rather than using our very small defence budget to support the things we value? Would we lose our ability to pursue arms control and multilateral initiatives? Would we be contributing to a world of two hostile camps? Is there a greater risk of missiles being used in an atmosphere of hostility and suspicion?

Canadians tend to view independence in foreign policy as doing only whatever the Americans are not doing. Yet, the two countries share a lot of common views about the world, and broadly similar values, so it is quite conceivable that they can independently reach the same conclusions about foreign policy goals. They need not always take diametrically opposed positions.

There is concern, at the highest levels of various national bureaucracies, that NATO is dividing into a "two-pillared" alliance, with one pillar centered on Europe, and the other on North America. The consequence is that the North Atlantic divide may become wider. But that is not inevitable, at least yet. This puts Canada into a position which our diplomats and others have tried to avoid: that of being alone on this continent with the Americans. But Canada has been in this position before - right after World War II, before the creation of NATO . Canada did not see itself as threatened by anyone, but the US did. So Canada made a certain degree of military effort to reassure the Americans that Canada could not be used as a base for operations against the US. But, where the threat then was straightforward, today it is more nebulous. The response then was military, but today the military would be only part of it. Moreover, if Canada concentrates on "Homeland Defense", it may lose some of its ability to play a role internationally. A contrary view took the position that we tend to drastically overestimate Canada's influence internationally. One observer noted that today Canadian territory, waters, and airspace, as well as the efforts of the Canadian Forces, are of decreasing importance to the physical security of the United States. That is different from the situation in 1946. It is a whole new world out there, and this means that Canada-US defence cooperation is a whole new debate.

2. Maritime Surveillance and Defence

The "maritime" domain is one area of Canada-US defence/security relations where "the rubber hits the road" on a daily basis. There are many issues in the offshore that affect Canadian and American security: from cooperation in NATO, to policing the fisheries and the environment, enforcing laws of the sea, and apprehending illegal immigrants. There are even some outstanding boundary disputes on the East and West coasts, so there are points of friction between the two countries. However, it is interesting to note that, at the dawn of a new century, to a considerable extent Canada has achieved in the naval sphere what Sir Wilfrid Laurier envisaged at the turn of the previous one: a "blue water" navy, with ships about the size he intended, with the navy fully integrated with the major imperial power - albeit a different power from the one he knew.

Presentations

The Cold war provides a useful case study in the management of naval cooperation. Many of the issues dealt with during that period remain relevant today. How do two dissimilar countries work together with a degree of equality? The relationship is about many things: communications, cooperation, and sovereignty. Canada's freedom of action on the world stage is not damaged in any way by close cooperation with the United States; indeed it may be strengthened by it. The experience of the Cold War was also very much about Canada retaining relevance in the US security agenda. If Canada loses that relevance, it risks losing a great deal of what we stand for. So it is important to manage that relationship in a way that both sides come out as winners.

Canada-US defence cooperation was as divisive an issue in 1947 as it is today. The politicians of the day in Canada realized that the United States was going to take action in its own defence in Canadian airspace and in Canadian waters, with or without Canadian consent. So it made sense to do it collectively and be part of the process, rather than sniping from the sidelines.

At first, the concept of maritime defence was based very much on a re-run of the Second World War, but with the Russians driving the U-boats. However, the

detonation of the Soviet H-bomb in 1953 signalling a shift to a nuclear strategy, quickly followed by a real increase in Soviet submarine capability including the advent of missile-firing submarines, and the appointment of Admiral Sergei Gorschkov as head of the Soviet navy, were fundamental changes that brought the maritime threat back into North American waters. This gave a new focus to anti-submarine warfare (ASW) and to the need for early warning of the presence of Soviet submarines. This required the naval resources of both countries; the US could not do it alone. The Canadian navy became part of an extensive bilateral ASW defence system. The degree of cooperation and interoperability was remarkable, to the point in the late 1950s and early 1960s where it was difficult to tell the difference between an American or Canadian ship or aircraft, with the two forces doing the same things, working to identical plans, under a shared command and control structure. The 1962 Cuban Missile Crisis proved that this system worked; communication was impeccable. Integrated naval planning continued, and both sides benefited enormously.

In the face of modern Soviet SSBNs (ballistic missile-launching submarines - primarily the Yankee-class), this very high level of cooperation continued. That Canadian maritime forces became an integral part of the strategic ASW operation bothered several politicians, especially Pierre Elliott Trudeau, who eventually had to acknowledge that it was necessary. Throughout the entire Cold War Canadian-American cooperation at sea functioned smoothly and effectively. During the Cuban Missile Crisis, Canadian ships patrolled as far south as Long Island Sound, and as American naval strength was drawn to the Vietnam War, the Canadian navy took on the task of patrolling the Gulf of Alaska. So, as far as the maritime security of the continent was concerned, there was no border. Yet, Canadian sovereignty was respected by the Americans impeccably. Friendships developed and there was a genuine openness between the naval staffs at all levels. This relationship functioned independently of the changing nature of the cross-border political relationship and thus truly reflected a collective security system. Asymmetries existed, of course; it had to be a partnership of unequals, but at a working level the two maritime forces were equals in all respects. The overall interaction strengthened sovereignty; Canada was much stronger as a result of this. What can we learn from this experience?

1. Bilateral agreements are as much about communications as they are about operations.
2. The relationship affords access to advanced technology.
3. Working relationships become friendships, and these are very useful in solving problems.
4. If Canada becomes irrelevant to the US, it becomes irrelevant to the rest of the world.

CANUS cooperation in the naval field continued almost seamlessly into the post-Cold War era. This manifested itself most clearly during the Persian Gulf War. Likewise, Canadian ships, now including the new frigates commissioned during the past decade, work with USN ships on NATO operations, such as those in the Adriatic in support of recent peacekeeping efforts in the Balkans. The new frigates, with their state-of-the-art computer and communications suites, regularly accompany US carrier task forces on exercises and deployments.

This experience tells us a great deal about the current state of Canada-US defence cooperation; in the naval arena, cooperation with the United States is the only option. Independent Canadian naval combat action is not conceivable. The US Navy leads the world in maritime and defence technologies. The US Navy is alone in being able to bring decisive maritime power to a theatre. The US Navy has been the architect of network-centric warfare and concepts of information dominance. It is the sole source for much of the information and

intelligence that makes any operation possible. The network is important because so much of the information and direction needed lies outside the integral sensor capabilities of any task group or of any one nation. Naval operators must be connected to the global information web.

Cooperation in any military sphere depends on a trusted relationship, built on a common understanding of objectives and intentions as well as on a shared appreciation of the risks inherent in the application of force. Increasingly, it also depends upon the exchange of operational information between trusted partners. In this era of strict rules of engagement and personal accountability for commanders, the controlled application of force is more and more dependent upon the rapid exchange of information, transcending all levels from individual soldiers and units to presidents and prime ministers. The present, far-reaching RMA is fundamentally an information phenomenon. The interconnected RMA technologies offer a significant qualitative improvement in command and control of forces and in surveillance of the "Battlespace". However, this degree of interconnectivity also creates interdependence. For national and NATO forces, this "system of systems" is impotent without access to current information that is largely under US control. Recent operations with NATO forces in Kosovo indicate the fragility of the flow of information, a fragility that stemmed from political concerns rather than technological limits.

1. The US response to the threat of information leaks within NATO was to withhold essential information from nations and from cooperating forces.
2. The US monopoly on current information demanded a leap of faith by cooperating forces that target selection and weapon direction was consistent with NATO objectives and national restrictions, because national governments were not always consulted in advance.

The Kosovo campaign offers several significant lessons for bilateral cooperation. First, information "transparency" is key element for developing programs, plans, and capabilities which have mutual advantage. It ensures that cooperating forces have a shared appreciation of threats and a common response to danger. It is a key element in preservation of allied cooperation in providing information vital to national decision-making. For the information "owner", there must be a long-term commitment to information exchange. Keeping pace with change in IT can only be achieved through a continuous, in-depth relationship. The need for accuracy may depend on the situation. Rapid dissemination is another obligation. The provider also must be sensitive to varying missions and mission restrictions. Finally, information must be free of interpretation.

Defence cooperation rests on this free exchange of information. It has to be a constant priority, and a practiced art, above and below the 49th Parallel.

Discussion

There may be some outside DND and the defence/academic community who might find the navy's degree of interoperability with the US Navy as something that forecloses options for the Canadian government. It is important to recognize that this level of cooperation is in America's national interest, and that others may view it with caution. The US cooperates with Canada when Canada has something to offer; we have to bring something to the table. But does the ability to sail with US carrier battle groups actually achieve what Laurier wanted, or is it the very thing he didn't want? Does it affect Canada's ability to deploy balanced task groups of its own? It was argues that it does not, but in fact, enhances Canada's ability to command and direct its naval forces.

Moving into the realm of defence trade, it was noted that since Canada and the US have a free trade agreement, and the US is moving rapidly to an "information economy", the ability to communicate with eachother is essential. But the Canada-US border is an impediment in this regard. There is a whole range of protectionist measures that keep Canadian suppliers out of the US market, with protectionism justified on the grounds of "national security". In the new economy, restrictions can only harm the cooperative relationship, and that can't be a good thing. But, of course, removal of all restrictions would carry a price; would Canada be prepared to accept a completely free market in the construction of naval vessels and other vessels built for the Canadian government? Would the Canadian shipbuilding industry survive in such a market? What would be the effect on other parts of the Canadian economy? While opening up the border might benefit ship construction in New Brunswick, on the west coast the currently protected cruising industry that operates out of Vancouver might move to Seattle. So, it's hard to define a national policy for Canada on this matter which would serve all parts of the country and their economic objectives equally and without penalty. It was also pointed out that Canada's privileged position in defence economic offsets and benefits has been noticed in the US Congress, and we may begin to lose some of that. Canada has actually done rather well selling to the US, and if we decided to play "hardball, occasionally we may get beaned." Indeed, the two economies are so integrated already, it is difficult to determine whose cross-border trade belongs to whom.

The RMA has an impact on cooperation and interoperability. Concern was expressed that the drive - led by the US - for greater sophistication of systems may actually degrade the ability of allies to be interoperable, simply because they can't afford to keep pace with the changes that the US introduces. It also forces the pace of decision-making, which can be overcome to some extent by putting agreements into place beforehand - for example, agreeing in advance about Rules of Engagement. These are not new problems for navies. Even in the inter-war period, if one did not have the technology, one didn't have anything. Once you had the technology, you then had a political management problem.

Canada had to import a lot of US expertise and technology to make the Frigate program happen and to make it US Navy-compatible. But if the cutting-edge capabilities that created are allowed to "wither on the vine", as is happening in naval shipbuilding now, how much longer will Canada be able to keep up with the US, if technology is changing at the pace suggested? Will we have to "reinvent the wheel" several years down the road? Canada did have a great "intellectual property" stake in the advanced systems incorporated into the Frigate program. What it lacked, and had to turn to US companies for, was the capacity to turn concepts into workable products. In the naval field, Canada has invested a lot of Research & Development (R&D) in niche areas, and it needs to pick the winning technologies in which to spend its limited R&D funds. Technological change and privatization may force Canada in the future to buy ships "off the shelf" from other countries. It may also be necessary to "skip" some generations of technology. One needs to ask, as well, how much interoperability is enough? Attempts to innovate may also hold us back, since innovation may outstrip the ability to conceptualize the application of new systems. If one focuses on the degree of communication needed, then technology will make it work, somehow.

There is a wide range of coastal "policing" issues that affect both countries: adventure tourism, boundaries, fisheries, flag of convenience shipping, resource exploitation, search and rescue. These point to a need for a greater degree of ocean management, and possibly to the use of force. There is already extensive cooperation between the two countries. Canada maintains a highly sophisticated interdepartmental coordination system, owned and operated by the navy on behalf of the government, on both coasts, which is

integrated into the US coastal management system. This is a constabulary role, in which the first line of defence is good intelligence, whether it is on drug smuggling or illegal immigration. The navy's role is to backstop other government departments' efforts. Neither the US nor Canadian navies believe that their role is for application of force within our own territorial waters for these kinds of tasks. This is done only with very careful direction and control by the civilian authorities vested with peace officer status (eg., Coast Guard, RCMP).

Would the Canadian navy benefit from specialization? Probably not, because the fundamentals of operating abroad on a boundary-less ocean in a complex command and control environment, against other forces that are able to operate with similar impunity requires a navy to have a certain basket of capabilities. At the moment, for example, the Canadian navy does not have a capability to project power over or onto the shore. Canada will have to look at that issue. But it already is a "niche navy"; it does only multi-purpose frigate activities and does not have a whole range of other capabilities. What we may have to decide is whether the niche we have is the niche we want.

3. Peacekeeping and Operations Other Than War

Presentations

The strategic environment which Canada faces may be disorderly and dangerous for some countries, but it is not for Canada. For Canada, it is a safe world; it's core interests and values are not threatened. Today, it is going abroad in support of a "Human Security" agenda. In the post-Cold War world Canada has a much greater degree of latitude in choosing between engagement and detachment. This has important implications for assessing the so-called "commitment-capability gap". For if Canada does not really have solid and continuing commitments abroad, then the gap is not as wide or as significant as some would argue. At the same time, in collaboration with the United States and other Western countries Canada has been deploying its shrinking forces into dangerous places for reasons unrelated to direct national interests, and this is likely to continue. However, there is a difference between cooperating with Washington in sharing the burdens of the new peacekeeping and what some in the US refer to as "window washing" when it comes to OOTW that Washington does not wish to engage in. Canada should not feel that it is obliged to deploy into situations where the US is not prepared to risk its own forces.

Turning to discussion of capabilities, if many commitments are, in a very profound sense, not commitments at all but discretionary options, then the gap can be narrowed even further. Capabilities can be tailored in terms of size and structure to fulfill a limited number of roles in larger multilateral efforts. This was demonstrated in the Kosovo air campaign, where the small Canadian air contingent flew a disproportionate number of missions. Likewise, the Canadian land force contingent was one of the first into Pristina. So, it is not so much the commitment-capability gap in Canadian force structure decisions that needs narrowing, in order to place relations with the US on more solid footing. Rather, it is the commitment-credibility gap. That is, given limited financial resources, what should most concern the government is that, when it decides to commit the CF abroad in coalition efforts, the forces it sends have the capability to credibly perform the roles assigned by Ottawa in agreement with coalition partners. This means that these roles may well be limited. The question that needs to be asked is: what does the Canadian Government need from the military in terms of Canada-US relations, and are they getting it? The evidence suggests that they are, and that the US is also getting what it needs from

Canada in terms of supporting its diplomacy and its initiatives in OOTW, which have started to look a lot like war.

Canada's contribution to international peacekeeping has been second to none qualitatively and its participation has been disproportionate numerically. In 1994 the Canadian government decided to augment this contribution by establishing the Pearson Peacekeeping Centre (PPC). This has brought about an increase in individual and organizational cooperation between Canada and the US and has brought benefits to both countries. Since 1988 the UN has become involved in more intra-state rather than inter-state conflicts, and the tasks assigned to peacekeepers have become more demanding. Many of these are of a humanitarian nature. The PPC views these multi-faceted operations as requiring a cooperative "partnership" of military, government, civilian, and non-governmental organizations. The PPC's cooperative ventures with the US include: provision of course materials; academic program recognition; participation in ABCA exercises; preparation and management of exercises; seminars on civil-military relations; the Cornwallis Group (operations research specialists), which lends its research expertise to the work of the Centre; and publishing. In the future, PPC courses may become part of the professional training of the US military. IT opens up new opportunities for the PPC to deliver this training. It is in the interest of improved and enhanced peacekeeping that Canada and the US continue to cooperate.

Discussion

In terms of Canada-US relations, what is striking is that what Canada did in the 1990s, supported by the public, it would have been criticized for in the 1980s. It is a permissive environment. Public attitudes about cooperating with the US on such operations have shifted, because the reasons for doing them have shifted. This has been beneficial for the relationship. But, in the process, peacekeeping has become less and less uniquely Canadian, and more and more American. IFOR/SFOR/KFOR demonstrate this. And, while peacekeeping may make Canadians feel good, it doesn't address the central issue of Canadian politics: federalism. There is also some question as to how much influence it really gains for Canada on its own. If Canada is going to go abroad on these types of missions, it makes sense to do so with the Americans. The question was raised, however, whether in the future Canada's contributions might be so small and coming so late in any operation (as in the case of East Timor)that they will not be needed. This, in spite of the fact that the government, being "peacekeeping junkies", seem willing to take on any commitment regardless of the military advice they get about forces available and capabilities needed.

The RMA will have some relevance to peacekeeping operations, but not universally. Surveillance and communications capabilities are important. If the US wants Canada and other allies to join it on operations then it will have to make this available to them. Coalition operations are more about trust than technology. One discussant asked whether NATO has supplanted the UN in peace- keeping (ie., peacekeeping by proxy). It was pointed out later that this has occurred only in the European theatre, and that NATO has not extended its mandate outside Europe.

4. Strategic Issues

Presentations

The United States moved markedly closer during 1999 towards deciding to put into place a National Missile Defense (NMD) to protect itself against limited ballistic missile strikes. It may proceed further in 2000 towards deployment,

despite persistent Russian objections, and later invite Canada to participate in operating the new defences. The U.S. still hopes that an agreement with Russia can be reached on missile defences.. If not, Ottawa could face a difficult choice between its arms control convictions and its interest in the long-term continuation of the North American Aerospace Defence Command (NORAD). The role and scope of NORAD has changed dramatically from its early years, when it involved an extensive series of radar arrays and a large contingent of interceptors and missiles in both Canada and the US. With the changes in the nature of the strategic threat, NORAD now operates only a few peripheral radars and commands only a handful of aircraft. As a consequence, the Canadian role has declined substantially. Canada never played a direct role in ballistic missile detection and tracking, but NORAD's integrated tactical warning and assessment function for strategic missile attack was expanded, and CF personnel have been central to that at NORAD headquarters.

No final decision on NMD has yet been taken by Washington. But in January 1999, Secretary of Defense William Cohen announced that in the Clinton administration's view, the potential ballistic missile threat to the U.S. posed by countries such as North Korea, Iraq, and Iran warranted a new defence. At the same time, he said that spending on missile defence would be increased significantly over the next several years in order to provide the potential basis for NMD deployment. He also confirmed that President Clinton, after taking into consideration the results of scheduled tests of missile defence technology, and other factors, would be making a formal decision in June 2000 on whetner to begin deploying NMD in 2005.

Some U.S. officials predict that about a year after a June 2000 decision by the president to proceed further with NMD, a formal invitation to participate would be tendered to Ottawa. But on this matter, as well, no formal decision has been reached by the U.S.

Canada will be quite free to decline the invitation. Although U.S. officials certainly are hoping that it would accept, there is most unlikely to be any real pressure exerted on Ottawa by Washington. Canadian cooperation is not necessary, for neither Canadian territory, waters, or airspace, nor any contributions by the Canadian military would be needed by the U.S. for the operation of NMD.

Ottawa might well say "no" to the U.S. invitation because of arms control concerns which in recent years have been close to the heart of Canadian foreign policy. The greatest worry for the Canadian government is that the U.S., in order to deploy its new missile defences, will abrogate the 1972 Anti-Ballistic Missile (ABM) Treaty, which has been fervently supported by successive Canadian governments. NMD would not be compatible with the treaty as it now stands. Discussions between Washington and Moscow, the treaty's other signatory, over amending it to accommodate NMD have –thus far– gone nowhere. Canada's saying "no" to NMD would probably also means eventually having to say "goodbye" to NORAD. Planning for NMD is proceeding in the U.S. from the premise that the NMD battle management system will be intimately linked to the process of integrated tactical warning and assessment of nuclear attack that is today's NORAD's core function. If Canada decides not to participate, it will also no longer be able to participate fully in warning and assessment; NORAD will then lose most of its reason for existing as a binational command. There would be no need for it. Canada might instead play a role in space surveillance, jointly with US Space Command.

▲

But there would be long-term costs for Canada if NORAD – the most important structure in the CANUS defence cooperation arrangement – were dissolved. It might have a limiting effect on Canada's future military capabilities, such as the use of space to support the three services in modern tactical environments.

These include: communications, intelligence, mapping, navigation, weather, and search and rescue projects. To achieve many of these, cooperation with the US is key, and the link between NORAD and Space Command is an undoubted facilitator for them. The defence production relationship probably would suffer as well. Canadian influence in the US and elsewhere would decline (although the influence argument has often been overstated).

The recent series of arrests of (and ongoing search for) suspected Middle East terrorists on both sides of the Canada-US border has brought terrorism as a bi-lateral problem into sharp relief. This is not an entirely new problem for either country; the threat dates back to the 1970s. However, a number of factors appear to have changed the nature of the threat.

First, although the number of international terrorism incidents had declined sharply since the end of the Cold War, there has been an offsetting and worrying trend toward increased lethality. Mass casualty attacks increasingly are the norm, and this also has been a feature of domestic terrorism. A series of attacks between 1993 and 1998 – including the World Trade Center, Oklahoma City, and African embassy bombings, and the nerve gas attack in Tokyo – claimed 1,000 lives and injured 14,000, figures unprecedented in previous decades.

Second, this suggests that the objectives of terrorist attacks have changed. Terrorists now seem less interested in mobilizing attacks to attract attention and support or in coercive events to compel governments to change their policies or release prisoners. Instead, the motives of such major attacks seem to be wholly punitive; to inflict maximum casualties and damage on an opponent. Large bombs are now the weapon of choice, and the target could be anywhere.

Third, since the groups involved can achieve their goals through punitive rather than mobilizing attacks, many no longer claim responsibility for their actions. This poses a real problem for the United States, which faces numerous potential attackers, at home and abroad. For if the perpetrators and their motives remain unknown, then it becomes difficult to assess patterns and trends, to anticipate likely attackers and to investigate and respond to an attack.

Fourth, many analysts feel that the 1995 nerve gas attack in Tokyo "Crossed the Rubicon" by legitimizing the use of Weapons of Mass Destruction (WMD) by sub-state groups. They argue, therefore, that it is only a matter of time before other groups try to emulate the Aum Shin Rikyo attack. Concern is heightened by knowledge of: the poor security surrounding former Soviet nuclear weapons; the desperate situation of former Soviet nuclear scientists and technicians whose knowledge and skills might be purchased; proliferation of nuclear and other WMD-related capabilities, including the extent (and now the lack of international supervision and control) of the Iraqi WMD program, as well as those of India and Pakistan (and possibly Iran and North Korea).

The fact that five years have passed without a "copycat" attack tends to lend weight to the arguments of those who assert that the level of concern about terrorist use of WMD still exceeds real capability. There are technical impediments to the production and use of WMD by small groups (the Aum was unusual in its size and wealth), including real risks to the users. And the reputed omnipotence of Russian organized crime notwithstanding, there is no proof in the public domain that they have been trafficking in fissile material. Still, there probably is no room for complacency; those who might use WMD operate in secrecy, and it would be a mistake to assume that no group will ever try to use such a weapon again. It scarcely needs saying that the US – in particular, a major American city - would be the most likely target. For reasons consistent with past experience relative to terrorism, Canada is less likely to be attacked.

Finally, some analysts (and doomsayers) argue that we have entered the age of "Cyber- terrorism". They point to North America's increasing dependence on computer networks for a variety of vital functions of society, and its inherent vulnerability to electronic attack. In my view, the term Cyber-terrorism is over-hyped and meaningless in relation to any common understanding of terrorism; sabotage, electronic warfare, and information operations are perfectly adequate terms for describing "hacker" attacks on websites and the introduction of viruses. There is no question that electronic/communications networks are vulnerable to attack – this has been confirmed by both real and simulated attacks. But, most real attacks have been no more than an annoying (and occasionally expensive) nuisance, not "Weapons of Mass Disruption". There is also considerable redundancy built in to telecommunications and other networks, so it is hard to envision any kind of sub-state group having the means to bring a country to its knees through cyber attacks of any sort, at least in the foreseeable future.

However, any large-scale WMD (NBC) attack on a major urban center in either country could have serious cross-border implications, such as the spread of contamination, masses of displaced and injured persons, surge demand on emergency services, and disruption of vital communications and trade links. These concerns shift the focus of attention to Critical Infrastructure (CI) security. CI are those "Interdependent, interactive, interconnected networks of institutions, services, systems, and processes that meet vital human needs, sustain the economy, and maintain continuity of and confidence in government." These networks include, but are not limited to: electrical power generation and distribution; transportation; telecommunications, other utilities and public services, and public safety. As these are connected and interdependent, a significant attack on any one sector could have an equally significant impact on others, with a "cascade effect" as the failure in one system causes failure in others. In this respect, the 1998 Ice Storm was a "Wake Up Call". The cross-border element is two-fold. First, some CI, such as telecommunications, the electrical power distribution grid, and railroads, are linked across the border, serving both countries. In this respect, an attack on CI in one country could amount to an attack on CI in the other. In the electronic realm, this was demonstrated recently by the detection of Canadian hackers who attacked American internet servers and websites used by both Americans and Canadians. Second, the consequences of a major WMD attack on one country could, in effect, transform it into an attack on the other. In short, CI security is also "Collective Security", a familiar concept in Canada-US relations.

The implications of all this for Canada-US defence cooperation are several. First, these issues transcend national and institutional boundaries, so contingency planning is essential and must be joint and combined: bi-lateral and multi-agency. This, of course, means that such planning is fraught with political and bureaucratic minefields. Second, since the risks are shared, risk reduction also must be a shared responsibility. Exchange of intelligence and cooperation between law enforcement and security services is vital. Finally, joint training and exercising of designated response teams (including, government, military, police, emergency services, NGOs) of both countries - especially in command/control and information – will assist preparations for a more effective response should a threat emerge or an attack occur.

The key questions to be considered here include the following:

1. Is the terrorism/WMD threat sufficiently high to warrant a major commitment of Canadian resources and if so, what sort?
2. If so, what is the role of DND and the Canadian Forces and their US counterparts?
3. Would such a role require re-allocation of military resources from other tasks?
4. Is there some way Canada could contribute to threat reduction, through arms

control, counter- proliferation, confidence-building measures, or conflict resolution?
5. What would be the consequences for Canada-US relations of Canadian unpreparedness, failure to prevent an attack on the US originating in Canada, or of failure to cooperate in the event of an attack?

▲

Discussion

Discussion immediately centered on whether dealing with terrorism and CI are "defence" tasks per se, or just for law enforcement. It is true that these don't have "defence" written all over them, but responding to disasters is a familiar function for the CF. The after-effects of an attack on a US city close to the Canadian border probably would quickly overwhelm the resources of any nearby Canadian community, and the armed forces would be drawn in.

Is the RMA kicking off a new arms race, leading to the threat of asymmetric use of WMD against the US, which then justifies the US deployment of the NMD? Would abandoning NMD forestall this? The response cast doubt on this, because the motivations of groups that might contemplate such an attack pre-date the RMA, the grievances they have don't relate to it, and they aren't developing these capabilities simply because the US is more technologically advanced. There doesn't seem to be any connection to the RMA or the NMD. Moreover, the NMD probably doesn't offer any kind of deterrence to or protection from this kind of attack. There does not appear to be any model of stable deterrence for this type of threat, and that is a cause for concern. Another dimension to this threat, which does overlap into the NMD field, is the potential for attack from another state using cruise missiles or Unmanned Aerial vehicles (UAVs). They are much harder to detect, and could be deployed close to North America by clandestine means. NMD and the existing air defence systems would not be able to deal with them, since they are orientated to much larger targets (ICBMs). Detection and defence against cruise missiles or UAVs would depend heavily on good intelligence and surveillance, so that the launch platform could be located and attacked before launching. Detection of efforts to smuggle weapons or precursors into the continent through ports would be very difficult.

There isn't a large groundswell of demand in the US to have Canada participate in the NMD. One source of support for it is NORAD itself, which advocates this to both governments – since it's a logical extension of NORAD's functions. At higher levels, it's a question of desiring Canada's political and diplomatic support; the US would like Canada to agree that the threat is real and that the response is reasonable. By declining to participate, however, Canada would lose sovereignty; it would cede total control of missile defence of North America to the US. Conceivably, if current arrangements continued, a Canadian general officer could be authorized to release the NMD. But the Rules of Engagement might have to be worked out ahead of time by the two governments.

It was noted that the "Human Security" agenda is founded upon "Western" values (about the importance of rights and laws), and is being imposed upon people who don't share them and don't want them. The same could be said about the economic agenda, such as free trade. This points Canada and the US in the same boat; we could both be targets. Whether the missile hits Detroit or Windsor is largely immaterial; both countries will feel the consequences. So protection against this sounds like a good idea, and if the US wants to pay for it, Canada should say "we're in." Is there any reason to shake Canadian complacency that none of this is it's concern? Is Canada likely to be attacked as an indirect strike against the US or as a demonstration of resolve? Past experience suggests that terrorist groups have never regarded Canada as a high priority target; the main enemy is the US. But, is Canada a haven for terrorists? Probably not to the extent that the alarmist headlines in the US

suggest. The biggest attack in the US was "home grown", and before beating up on Canada about this issue, the US needs to look at the fact that it has its own armed insurgents training on its own territory. Furthermore, the most recent case (the suspected terrorists apprehended over the Christmas period) suggests that Canada and the US have methods and procedures of border control that seem to work.

NMD and theatre missile defence (TMD) are proceeding on separate tracks. NMD is a fixed-site system, located solely in North America. It would be commanded from Colorado Springs. Any mobile TMD system deployed elsewhere would come under the theatre commander. But no decisions have been taken on TMD. Sometime in the future, if space-based interceptors become feasible, then it is possible to conceive a merging of NMD and TMD under a single command.

It makes no sense for Canada to make a decision on NMD before the US makes two decisions: first, to proceed with it, and second, to invite Canada to participate. The debate is effectively over in the US, but it is just beginning here. That debate may well be founded in ignorance; many Canadians (and Americans) probably think that there is missile defence already. The response to the issue will depend on the question asked. The prime minister and the key members of cabinet are free to make their own decision on it, and they can probably lead public opinion on the matter.

If it decides to participate, Canada may not be asked to pay a portion of the costs of NMD, but it might be asked to make some other kind of contribution to continental aerospace defence – eg., deep space surveillance. It might involve augmenting the existing staffs, or contributing to the upgrading of command and control systems, but would be quite limited. There may be material benefits as well, that is work for Canada's aerospace/electronics industries. It was suggested that it might be good for Canada to be in on the ground floor if TMD and NMD were ever to become a single global protection system.

The seminar closed with the observation that the presentations and discussion had given DND much to think about, and that the members of the public who had participated could continue to make their views known to government. They may also leave the session being better informed citizens.

Français | Contact Us | Help | Search | Canada Site

Published: 2002-12-23 Important Notices

À propos du Groupe des politiques
Politique de défense
La Défense et les programmes universitaires
La Défense et le Parlement
Documents
- Documents sur la politique de défense
- Documents d'analyse stratégique
- Rapports des forums sur la défense

La coopération canado-américaine en matière de défense

Forum sur la Défense
Frédéricton, Nouveau-Brunswick, le 12 avril 2000
Rapport

par

David A. Charters
Directeur
Center for Conflict Studies
Université du Nouveau Brunswick

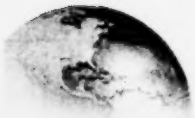

TABLE DES MATIÈRES

Introduction

1. Coopération canado-américaine en matière de défense : aperçu

2. Surveillance et défense maritime

3. Maintien de la paix et OHG : un partenariat canado-américain?

4. Enjeux stratégiques

Introduction

Le 12 avril 2000, à la demande du Ministère de la Défense nationale, le Centre for Conflict Studies de l'Université du Nouveau-Brunswick convoquait un forum sur la coopération canado-américaine en matière de défense.

Le forum s'est tenu au Wu Conference Centre, sur le campus de l'Université du Nouveau-Brunswick, à Frédéricton, Nouveau-Brunswick. Il rassemblait cinquante-trois participants provenant de divers organismes, dont des ministères fédéraux, les Forces canadiennes, le gouvernement et les forces armées des États-Unis, le gouvernement local, des universités, le secteur des affaires et des organisations non gouvernementales.

Le forum visait à donner à ces divers groupes, une occasion de discuter de questions clés de la coopération canado-américaine en matière de défense et

d'exprimer leurs points de vue et inquiétudes sur ces sujets. Trois thèmes principaux ont été abordés lors du forum : surveillance et défense maritime, maintien de la paix et opérations hors guerre (OHG). Une partie des discussions a également été consacrée à des enjeux stratégiques comprenant deux sous-thèmes - défense antimissiles balistiques; et terrorisme, armes de destruction massive et sécurité des infrastructures critiques. Les discussions entourant chacun de ces thèmes sont résumées dans le présent rapport.

L'auteur désire remercier le Ministère de la Défense nationale, dont l'appui a permis la tenue de ce forum. Les participants, qu'ils aient agi en tant que présentateurs ou qu'ils aient simplement pris part aux discussions, méritent également nos remerciements pour avoir insufflé un tel dynamisme aux discussions entourant ces enjeux. Finalement, l'auteur se doit de souligner l'apport des membres de son personnel, Brent Wilson et Deborah Stapleford, et les remercier de l'avoir soulagé de tout l'aspect organisationnel et administratif du forum : c'est à leurs efforts que nous devons que l'événement se soit déroulé sans accroc.

Le présent rapport a été élaboré à partir de notes manuscrites et d'enregistrements sonores. Toute erreur ou omission est entièrement imputable à l'auteur.

1. Coopération canado-américaine en matière de défense : aperçu

La première séance a servi l'occasion d'examiner la Coopération canado-américaine en matière de défense dans le contexte plus large de l'ensemble des relations politiques et économiques canado-américaines. Cela a permis de mettre en perspective cette relation et la coopération militaire entre les deux pays.

Présentation

À l'aube du nouveau millénaire, les États-Unis sont apparus comme la seule superpuissance au monde. Depuis l'Empire Romain, aucune puissance n'avait réussi à dominer ainsi le monde, économiquement, technologiquement et militairement, sans l'opposition d'un puissant rival. Il est peu probable que les États-Unis soient confrontés à un opposant de même calibre, au moins pour les deux prochaines décennies. Dans la seule sphère militaire, les É-U comptent pour un tiers de l'ensemble des dépenses de défense et pour près des deux tiers de celles de l'OTAN. Loin de s'asseoir sur leurs lauriers, les É-U investissent dans la technologie militaire de pointe - la soi-disante Révolution dans les affaires militaires (RAM) - afin de s'assurer de conserver leur avantage militaire.

Comparativement, le Canada n'a que 1/10 de la population des É-U, seulement 7,1 % de son produit intérieur brut, et ne disposent que de ressources militaires limitées, qui s'amenuisent continuellement. Cette disproportion manifeste se présente dans tous les domaines des relations canado-américaines. Pour le Canada, ces relations impliquent d'avancer sur la corde raide, tout en maintenant un équilibre précaire entre la préservation des liens de bon voisinage et d'amitié et la recherche de la plus grande autonomie possible.

Dans le domaine de la défense, une longue tradition fait des É-U le plus important allié du Canada. Les deux pays possèdent plus de 80 accords de défense que l'on pourrait considérer comme des traités, tels que l'Accord sur la défense aérienne de l'Amérique du Nord (NORAD), quelques 150 tribunes

bilatérales (la Commission permanente mixte de défense remonte à 1940), et 250 protocoles d'entente (PE) entre le Ministère de la Défense nationale (MDN) et le département de la Défense des États-Unis (DoD). Toute inégale soit-elle, cette relation étroite accorde au Canada une position unique en ce qui a trait aux affaires militaires américaines : une voix dans les affaires de première importance de la politique de défense des É-U; une place respectée aux tables d'organismes internationaux tels que les Nations Unies (ONU) et l'Organisation du traité de l'atlantique nord (OTAN); des occasions de formation et d'opérations militaires inégalées; un accès privilégié à d'importants renseignements et secrets de défense (85 % des renseignements extérieurs canadiens en provenance des alliés nous parviennent des É-U); des mesures rentables de défense continentale et de l'espace aérien; et un accès privilégié au marché américain de la défense (en 1999, le Canada a exporté aux É-U pour un milliard $ en biens et services afférents à la défense). Conservé tout au long de la guerre froide et maintenu depuis, le statut particulier du Canada a fait l'envie de tous ses alliés.

▲

Mais cela ne signifie pas pour autant que les deux pays partagent toujours une même vision du monde. Les É-U sont déterminés à protéger leurs intérêts partout dans le monde et sont en conséquence portés à des considérations unilatérales, à se méfier du multilatéralisme (à moins d'être en charge), et sont peu enclins aux engagements internationaux lorsque leur intérêt vital n'est pas en jeu. À l'opposé, le Canada, en tant que moyenne puissance, favorise le multilatéralisme, les systèmes de règlements internationaux, la sécurité humaine et le désarmement.

Malgré tout, les deux pays se trouvent présentement confrontés à un même éventail de menaces directes et indirectes à l'égard du continent Nord-Américain. Les États-Unis s'inquiètent de la " défense intérieure ", qui est menacée notamment par le " terrorisme cybernétique " dirigé contre les communications, l'information et les finances; des attaques contre les infrastructures critiques (CI), comme par exemple les réserves d'eau, le transport, l'approvisionnement en énergie et la distribution; les activités criminelles transfrontalières organisées, telles que le passage des drogues et l'immigration clandestine; le terrorisme conventionnel et le terrorisme impliquant des armes de destruction massive (ADM); et des attaques de missiles balistiques ou de missiles de croisière de la part de puissances dotées ou susceptibles de se doter de missiles (la Corée du Nord, l'Iran et l'Iraq pourraient toutes se retrouver parmi ces dernières. Ces problèmes sont traités à l'échelon présidentiel et leurs réponses jouissent de généreux subsides).

À l'opposé, bien que le Canada partage plusieurs de ces points faibles, il ne se sent pas aussi menacé. Toutefois, certaines menaces peuvent partir du Canada ou passer par lui, puisque le Canada et les États-Unis partagent une frontière commune " poreuse " et des infrastructures critiques communes. Ainsi, les opposants aux É-U pourraient-ils cibler le Canada pour mener une attaque indirecte contre les É-U, ou le Canada pourrait-il subir les contrecoups d'une attaque dirigée contre les É-U. Qui plus est, la perception ne cesse de s'affirmer aux É-U, que le Canada n'en fait pas suffisamment sur son propre territoire pour endiguer les menaces possibles contre les É-U - que le Canada devient le " point faible " de l'Amérique du Nord, soit comme paradis pour " pirates de l'informatique ", soit comme " Club Med " pour terroristes. Autant de signaux indiquant clairement qu'on ne peut prendre ces relations harmonieuses pour acquises.

Le Canada a pris plusieurs mesures pour traiter de ces enjeux de " défense intérieure ". On y retrouve notamment, le Plan national de lutte contre le terrorisme, une équipe d'intervention ADM, une stratégie nationale contre le crime organisé et la planification de protection des infrastructures critiques. La grande question demeure de savoir si le Canada en fait suffisamment pour être

pris au sérieux et ne pas être considéré comme une menace.

L'initiative américaine en matière de défense nationale antimissiles (SDAM) demeure une question importante. Les É-U s'inquiètent de la prolifération de la technologie des missiles balistiques parmi les nations qui leur sont hostiles et du potentiel et de la possibilité de les associer aux ADM. Les É-U s'inquiètent également de ce que ces armes puissent servir à dissuader la collectivité mondiale d'intervenir. Auraient-ils pu intervenir si l'Iraq ou la Serbie avait disposé de telles armes? Si les É-U décident d'aller de l'avant avec l'initiative de défense nationale antimissiles, un tel geste ne sera pas sans répercussion sur le contrôle des armes, les relations canado-américaines de défense bilatérale et NORAD.

En général, les É-U apprécient les efforts de défense déployés par le Canada, y compris l'augmentation des dépenses consentie ces deux dernières années. Ils apprécient les contributions canadiennes au maintien de la paix , comme au Kosovo et à Haïti, et la frappe aérienne au Kosovo. Cela dit, il n'y a aucun doute que les américains considèrent que le Canada devrait faire plus et qu'ils aimeraient qu'on le fasse. Pour le Canada, la question est de savoir ce qui sera jugé satisfaisant. Jusqu'à quel point doit-il aller pour être pris au sérieux? Si nous n'en faisons pas assez, les É-U prendront-ils en main la défense à notre place, et si tel est le cas, quelles en seraient les conséquences pour la Souveraineté du Canada? Pour tirer tous les avantages de notre relation avec les américains, le Canada devrait probablement s'intégrer plus pleinement avec eux sur les questions de défense, mais quel en serait le prix à payer en termes de notre propre liberté d'action?

Les enjeux sont élevés. Si les relations de défense se détériorent, le Canada risque de perdre : l'interopérabilité avec les É-U et les alliés, la capacité de mener des opérations multilatérales et d'exercer une influence sur les décisions, l'accès à des renseignements et l'accès au marché américain de la défense. Par le passé, lorsque le Canada a rencontré des défis dans sa relation avec les É-U, il a pu compter sur un appui international plus important, de la part des alliés européens notamment. Mais cette option perd de plus en plus de poids. L'Europe développe présentement sa propre identité en matière de sécurité et de défense et le Canada ne sera pas de la partie. Cela signifie donc que le Canada devra vraisemblablement choisir entre faire cavalier seul ou agir conjointement avec les É-U. Il n'y a pas d'autre terme.

Quelques questions à considérer :

1. Le Canada risque-t-il de perdre sa position privilégiée auprès des É-U et de ne devenir qu'une autre de ces puissances amicales mais étrangères?
2. Courons-nous le risque de faire partie du problème plutôt que de la solution?
3. Si les É-U comblent le vide que nous laissons et en arrivent à défendre le territoire canadien, quelles seraient les conséquences possibles pour la Souveraineté du Canada?
4. Et se rapprocher davantage des É-U - est-ce possible, est-ce sage, et quel en serait le prix pour nous?

Discussion

On a suggéré qu'avant même que le Canada ne prenne quelque décision que ce soit concernant sa participation à l'initiative américaine de défense nationale antimissiles, celui-ci est déjà en train de perdre certaines des choses pour lesquelles il jouissait d'un accès privilégié. On a remarqué que le Canada et les É-U ont plusieurs autres questions à traiter, mise à part celle de la défense

nationale antimissiles, et que, compte tenu de l'asymétrie de la relation, des problèmes surgiront inévitablement. Néanmoins, des progrès se font sentir et plusieurs de ces questions se dirigent vers une solution. Qui plus est, le Canada a démontré au Kosovo qu'il est en mesure de contribuer des forces de campagne efficaces. Les É-U n'attendent pas du Canada qu'il consacre des augmentations considérables aux dépenses de défense; il s'attendent à ce que nous faisions notre part et consentions une contribution raisonnable. Ils s'attendent à ce que nous disposions de forces de campagne efficaces, capables de travailler avec eux. Nous pouvons présentement le faire, mais qu'en sera-t-il dans l'avenir?

L'arrivée des É-U comme seule superpuissance au niveau mondial n'est une bénédiction qu'en apparence. Elle met en lumière les compromis sociaux consentis par les É-U et les Canadiens sont portés à se demander si les modes d'organisation sociale qui respectent le modèle européen sont en mesure de concurrencer le modèle américain. Dans le contexte de la défense, il importe de s'assurer que la politique étrangère canadienne ne courre pas après le leurre présenté par le département américain de la défense. Si l'option européenne n'est plus disponible pour le Canada, nous devons alors nous demander ce que nous désirons réaliser dans le domaine international et si nous pouvons concentrer nos efforts de défense d'une manière qui puisse appuyer les enjeux qui nous importent vraiment. Si nos relations de défense seront à prédominance canado-américaine, nous devons alors nous demander quels sont les postes au cœur de cette relation qui sont de première importance pour les Canadiens. La participation canadienne au conflit au Kosovo peut servir de très bon ou de très mauvais exemple. La participation à l'initiative américaine de défense nationale antimissiles signifierait-elle simplement de se ranger à une vision du monde tel qu'il apparaît à Washington, plutôt que de consacrer notre très petit budget de défense à des choses qui nous importent? Perdrions-nous notre capacité de faire avancer le contrôle des armes et les initiatives multilatérales? Est-ce que nous contribuerions à manifester un monde composé de deux camps hostiles? Le risque que des missiles soient utilisés n'est-il pas plus grand si l'atmosphère est à l'hostilité et au soupçon?

Les Canadiens ont tendance à définir l'indépendance en matière de politique étrangère comme le fait de faire tout ce que les américains ne font pas. Pourtant, les deux partagent plusieurs points de vue sur le monde et des valeurs qui, en gros, sont assez semblables, de sorte qu'il est très concevable qu'ils puissent indépendamment atteindre les mêmes conclusions au sujet de buts de politique étrangère. Rien ne les oblige à tenir constamment des positions diamétralement opposées.

On s'inquiète aux plus hauts niveaux de diverses bureaucraties nationales, de se que l'OTAN soit en train de se scinder en un alliance à " double pilier ", l'un étant centré sur l'Europe et l'autre, sur l'Amérique du Nord. Cela a pour conséquence que la ligne de partage de l'Atlantique Nord pourrait s'élargir. Mais cela n'est pas inévitable, du moins pas encore. Cela place le Canada dans une position que nos diplomates, parmi d'autres, ont tenté d'éviter : celle de se retrouver seuls sur ce continent avec les américains. Mais le Canada s'est déjà trouvé dans cette position - dès la fin de la Seconde guerre mondiale, avant la création de l'OTAN. Le Canada ne se sentait pas menacé par quiconque, mais les É-U, oui. Le Canada a alors déployé un certain effort militaire pour rassurer les américains que le Canada ne pourrait être utilisé comme base d'opération contre les É-U. Mais, alors que la menace était alors tout à fait claire, elle se fait maintenant nébuleuse. La réponse d'alors était d'ordre militaire, mais aujourd'hui, la dimension militaire n'en sera qu'une parmi d'autres. De plus, si le Canada se concentre sur la " défense intérieure ", il risque de perdre en partie sa capacité de jouer un rôle au plan international. Un observateur a remarqué que de nos jours, le territoire, les eaux et l'espace aérien canadiens, tout autant que les efforts déployés par les Forces canadiennes, sont d'une importance décroissante pour la sécurité physique des É-U. Cela diffère de la situation qui prévalait en 1946. Le monde a complètement changé et cela signifie que la

coopération canado-américaine en matière de défense est une toute autre affaire.

2. Surveillance et défense maritime

La dimension " maritime " est un autre domaine où les relations de défense et de sécurité canado-américaines " font leurs preuves " sur une base quotidienne. Au large des côtes, la sécurité canado-américaine rencontre plusieurs problèmes : depuis la coopération au sein de l'OTAN, le maintien de l'ordre dans les pêcheries et l'environnement, l'application des lois de la mer, jusqu'à l'appréhension des immigrants clandestins. Il reste même des disputes frontalières sur les côtes Est et Ouest qui sont toujours irrésolues et sont l'objet de frictions entre les deux pays. Cependant, il mérite d'être souligné, à l'aube d'un nouveau siècle, que le Canada a vu se réaliser presque complètement, dans la sphère navale, la vision que Sir Wilfrid Laurier entretenait au tournant du siècle dernier : une marine " hauturière ", possédant ses propres bateaux, à peu près de la taille qu'il envisageait, avec une marine entièrement intégrée à la principale puissance impériale - quoique cette puissance soit autre que celle qu'il connaissait alors.

Présentations

La guerre froide nous sert une intéressante étude de cas en matière de gestion de coopération navale. Plusieurs des questions traitées à l'époque demeurent toujours d'actualité. Comment deux pays dissemblables travaillent-ils ensemble dans une égalité relative? La relation s'étend à plusieurs domaines : les communications, la coopération et la souveraineté. La liberté d'action dont dispose le Canada sur la scène mondiale n'est aucunement handicapée par la coopération rapprochée avec les É-U. Il se pourrait en fait qu'elle en soit renforcée. L'expérience de la guerre froide avait aussi beaucoup à voir avec le maintien de la pertinence du Canada dans le cadre de la plate-forme de la sécurité des É-U. Si le Canada perd cette pertinence, nous risquons de perdre du même coup beaucoup de ce qui nous tient à cœur. Il est donc important de gérer cette relation de telle sorte que les deux parties en sortent gagnantes.

La coopération canado-américaine en matière de défense constituait une question tout aussi déchirante en 1947 que maintenant. Au Canada, les politiciens de l'époque ont pris conscience que les États-Unis assureraient leur propre défense dans l'espace aérien du Canada et dans ses eaux territoriales, avec ou sans le consentement de ce dernier. Il était alors raisonnable de le faire conjointement et de participer ainsi au processus, plutôt que de tirer des balcons.

Au début, le concept de la défense maritime ressemblait beaucoup à une reprise de la seconde Guerre mondiale, mais cette fois, avec les Russes aux commandes des U-boot. Toutefois, l'explosion de la bombe H soviétique en 1953, signalant un mouvement vers une stratégie nucléaire, rapidement suivie par une augmentation réelle de la capacité sous-marine soviétique incluant la mise en service de sous-marins lance-missiles et la nomination de l'Amiral Sergei Gorschkov à la tête de la marine soviétique, constituaient des changements fondamentaux qui ont ramené la menace maritime dans les eaux nord-américaines. Cela a donné une nouvelle dimension à la guerre anti-sous-marine (GASM) et au besoin d'alerte lointaine de la présence de sous-marins soviétiques. Il fallait pour cela les ressources navales des deux pays : les É-U ne pouvaient faire cavalier seul. La marine canadienne devint membre d'un grand système de défense GASM bilatéral. Le niveau de coopération et

d'interopérabilité était remarquable, tant et si bien qu'à la fin des années 1950 et au début des années 1960, il devint difficile de distinguer les navires et aéronefs américains des canadiens, les deux forces réalisant les mêmes activités, suivant des plans identiques, sous une structure de commandement et de contrôle partagée. La crise des missiles cubaine de 1962 prouva que le système fonctionnait : la communication fut impeccable. La planification navale intégrée se poursuivit et les deux côtés en retirèrent d'énormes dividendes.

Devant la menace moderne des SSBN soviétiques (sous-marins à propulsion nucléaire, lance-missiles balistiques - surtout de la classe Yankee), cette coopération de très haut niveau s'est maintenue. Le fait que les forces maritimes canadiennes soient devenues partie intégrante de l'opération stratégique de GASM ennuyait plusieurs politiciens, particulièrement Pierre Elliot Trudeau, qui devait éventuellement en reconnaître la nécessité. Tout au cours de la guerre froide, la coopération canado-américaine en mer a fonctionné sans accroc et efficacement. Au cours de la crise cubaine des missiles, le navires canadiens ont patrouillé aussi loin au sud que Long Island Sound et, alors que la force navale américaine était engagée dans la guerre du Vietnam, la marine canadienne a assumé la patrouille du Golfe de l'Alaska. En autant que la sécurité maritime du continent était concernée, il n'y avait donc pas de frontière. Pourtant, les Américains ont traité la Souveraineté du Canada avec un respect impeccable. Les amitiés se sont développées et une véritable ouverture existait entre le personnel du service naval à tous les niveaux. Cette relation se manifestait indépendamment de la nature changeante des relations politiques transfrontalières et reflétait donc véritablement un système de sécurité collectif. Il demeurait bien sûr des asymétries, il s'agissait par la force des choses d'un partenariat inégal, mais au plan du travail, les deux forces navales étaient égales sous tous les aspects. L'interaction générale a raffermi la souveraineté; le Canada en est ressorti beaucoup plus fort. Que pouvons-nous apprendre de cette expérience?

1. Les ententes bilatérales concernent autant les communications que les opérations.
2. La relation permet l'accès à la technologie de pointe.
3. Les relations de travail se transforment en amitiés et c'est un atout puissant pour régler les problèmes.
4. Si la relation avec le Canada perd de sa pertinence aux yeux des É-U, il en va de même aux yeux du reste du monde.

▲

La coopération canado-américaine en matières navales s'est poursuivie presque sans interruption jusqu'à l'époque de l'après-guerre froide. Elle a eu sa démonstration la plus éclatante au cours de la guerre du Golfe. De la même manière, les navires canadiens, qui comprennent maintenant les nouvelles frégates affrétées au cours de la dernière décennie, collaborent avec les navires de la marine américaine aux opérations de l'OTAN, tel que celles en mer Adriatique à l'appui des récentes tentatives de maintien de la paix dans les Balkans. Les nouvelles frégates, équipées de systèmes informatiques et de communication à la fine pointe, accompagnent régulièrement les forces d'intervention américaines de porteurs maritimes dans le cadre d'exercices et de manœuvres de redéploiement.

Cette expérience nous renseigne énormément sur l'état actuel de la coopération canado-américaine en matière de défense; dans l'arène maritime, la coopération avec les États-Unis est la seule option. Toute action de combat indépendante de la part de la marine canadienne est inconcevable. La marine américaine est la seule en mesure de déplacer sur un théâtre d'opérations une puissance maritime décisive. La marine américaine a été l'architecte de la guerre réseaucentrique et des concepts de dominance de l'information. C'est l'unique source pour obtenir une bonne partie de l'information et des renseignements nécessaires à la tenue de tout opération. Le réseau est

important parce qu'une portion importante de l'information et de l'orientation nécessaires se situe à l'extérieur des capacités de détection intégrées de n'importe quel groupe de frappe ou de toute nation. Les opérateurs de la marine doivent être reliés à la toile d'information mondiale.

Dans toute sphère militaire, la coopération repose sur une relation de confiance établie sur une compréhension commune d'objectifs et d'intentions, de même que sur une même appréciation des risques inhérents à l'application de la force. De plus en plus, elle dépend également de l'échange d'information opérationnelle entre partenaires de confiance. Dans ce domaine de règles d'engagement strictes et de responsabilité personnelle pour les commandants, l'application contrôlée de la force dépend de plus en plus de l'échange rapide d'information, sans égard aux niveaux hiérarchiques, depuis les simples combattants, en passant par les unités, les présidents et les premiers ministres. L'actuelle et profonde révolution dans les affaires militaires (RAM) est fondamentalement un phénomène d'information. Les technologies interreliées de la RAM permettent une amélioration du commandement et du contrôle des forces et de la surveillance de " l'espace de bataille ". Toutefois, un tel degré d'interconnectabilité génère également l'interdépendance. Pour les forces nationales et de l'OTAN, ce " système de systèmes " est impuissant sans l'accès à l'information d'actualité qui est largement sous contrôle américain. De récentes opérations des forces de l'OTAN au Kosovo indiquent la fragilité du flot d'information, une fragilité tributaire d'inquiétudes politiques plutôt que de limites technologiques.

1. La réponse des É-U à la menace de fuites d'information au sein de l'OTAN a été de ne pas divulguer de l'information essentielle à des nations et à des forces coopérantes.
2. Le monopole américain sur l'information d'actualité exigeait des forces coopérantes qu'elles fassent acte de foi et croient que la sélection des cibles et la direction des armes respectaient les objectifs de l'OTAN et les restrictions nationales, puisque les gouvernements nationaux n'étaient pas toujours consultés à l'avance.

La campagne du Kosovo présente plusieurs leçons importantes en matière de coopération bilatérale. D'abord, la " transparence " de l'information est un élément clé pour l'élaboration de programmes, de plans et de capacités mutuellement avantageux. Elle assure que les forces coopérantes partagent la même appréciation des menaces et une réponse commune au danger. C'est un élément clé de la préservation de la coopération alliée en fournissant l'information vitale à la prise de décision au niveau national. Le " possesseur " de l'information doit faire preuve d'un engagement à long terme de partager l'information. Seule une relation continue et en profondeur permet de suivre l'évolution des TI. Le besoin de précision peut dépendre de la situation. La diffusion rapide constitue une autre obligation. Le fournisseur doit également être sensible aux variations des missions et des restrictions de mission. Finalement, l'information ne doit pas faire l'objet d'interprétation. La coopération militaire repose sur ce libre échange d'information. Cela doit constamment demeurer une priorité et un art pratiqué tant au nord qu'au sud du 49e parallèle.

Discussion

Il peut s'en trouver, à l'extérieur du MDN et de la communauté de la défense ou du cercle universitaire, pour considérer que le degré d'interopérabilité de notre marine avec la marine américaine interdit certaines options au Gouvernement du Canada. Il importe de reconnaître que ce niveau de coopération est dans l'intérêt national de l'Amérique et que d'autres peuvent l'appréhender avec réserve. Les É-U coopèrent avec le Canada lorsque le Canada a quelque chose à offrir; nous devons apporter quelque chose à la table. Mais la capacité de naviguer avec des groupes de combat de porteurs américains réalise-t-il

véritablement le souhait de Laurier, ou s'agit-il justement de ce qu'il désirait éviter? Cela affecte-t-il la capacité du Canada de déployer, de son propre chef, des groupes de combat équilibrés? On a proposé que ce n'est pas le cas et qu'en réalité, cela augmente la capacité canadienne de commander et de diriger ses propres forces navales.

En se déplaçant vers le domaine du commerce de la défense, on a souligné que puisque le Canada et les É-U ont un traité de libre-échange, et que les É-U se dirigent rapidement vers une " économie de l'information ", la capacité de communiquer entre nous est essentielle. Mais la frontière canado-américaine est un obstacle en ce sens. Il existe tout un éventail de mesures protectionnistes qui interdisent le marché américain aux fournisseurs Canadiens, le protectionnisme étant justifié par des raisons de " sécurité nationale ". Dans la foulée de la nouvelle économie, les restrictions ne peuvent que nuire à la relation coopérative, et cela ne saurait être une bonne chose. Pourtant, bien sûr, la levée de toutes restrictions aurait un prix - le Canada serait-il prêt a accepter un marché totalement libre dans le domaine de la construction de navires de la marine et d'autres navires construits pour le Gouvernement du Canada? L'industrie canadienne de construction navale survivrait-elle dans un tel marché? Quels effets cela entraînerait-il dans d'autres secteurs de l'économie canadienne? Alors que l'ouverture des frontières pourrait avantager la construction navale au Nouveau-Brunswick, l'industrie de croisières touristiques sur la côte ouest, qui est exploitée à partir de Vancouver et actuellement protégée, pourrait déménager à Seattle. Ainsi, il est difficile de définir dans ce domaine une politique nationale pour le Canada qui servirait également toutes les parties du Canada, sans les pénaliser. On a également souligné que la position privilégiée du Canada en ce qui a trait aux compensations et avantages économiques en matière de défense avait été remarquée par le Congrès américain et que nous pourrions commencer à perdre un peu de ces avantages. Le Canada s'en est plutôt bien tiré, jusqu'à présent, dans les ventes aux É-U et, si nous décidions tout à coup de jouer dur, nous pourrions à l'occasion attraper des coups. De fait, les deux économies sont déjà tellement intégrées qu'il est difficile de préciser quel commerce transfrontalier appartient à qui.

La RAM a des retombées sur la coopération et l'interopérabilité. On a exprimé l'inquiétude que l'élan - dirigé par les É-U - vers une plus grande sophistication des systèmes pourrait en réalité diminuer la capacité d'interopérabilité des alliés, du seul fait qu'ils ne peuvent se permettre financièrement de suivre le rythme de l'évolution dicté par les É-U. Cela force aussi le pas du processus décisionnel, ce qui peut être en partie contourné en mettant en place des accords avant le fait - par exemple, en s'entendant à l'avance sur les règles d'engagement. Il ne s'agit pas là de nouveaux problèmes pour les marines. Même pendant la période de l'entre-guerres, celui qui ne disposait pas de la technologie n'avait rien. Une fois que vous possédiez la technologie, vous aviez alors un problème de gestion politique.

Le Canada a dû importer une forte portion de l'expertise et de la technologie américaine pour réaliser le programme des frégates et pour le rendre compatible à la marine américaine. Mais si on permet aux capacités de fine pointe ainsi créées de pourrir sur la branche, comme c'est présentement le cas dans le domaine de la construction navale, combien de temps encore le Canada pourra-t-il progresser de concert avec les É-U, si la technologie évolue au rythme suggéré? Nous faudra-t-il à nouveau " réinventer la roue " dans quelques années? Le Canada mettait en jeu un important " droit d'auteur " par le biais des systèmes de pointe intégrés au programme des frégates. Ce qui lui manquait, et qu'il a dû recourir aux sociétés américaines pour se procurer, c'était la capacité de faire des produits exploitables à partir de concepts. Dans le domaine maritime, le Canada a investi considérablement en termes d'études et recherche (R&D) dans des créneaux particuliers et il lui faut choisir des

technologies gagnantes dans lesquelles investir ses fonds limités de R&D.

À l'avenir, le changement technologique et la privatisation pourraient forcer le Canada à acheter d'autres pays des navires déjà construits. Il pourrait aussi être nécessaire de " sauter " quelques générations de technologie. On doit tout autant se demander quel niveau d'interopérabilité suffit? Les tentatives d'innover peuvent nous retarder, puisque l'innovation peut l'emporter sur la capacité de conceptualiser de nouveaux systèmes. Si l'on se concentre sur le degré de communication nécessaire, alors la technologie le fera fonctionner, d'une manière ou d'une autre.

Sur la côte, plusieurs questions de " maintien de l'ordre " assaillent les deux pays : le tourisme d'aventure, les frontières, les pêches, la navigation sous pavillon de complaisance, l'exploitation de la ressource, la recherche et le sauvetage. Tous ces éléments pointent vers le besoin d'une meilleure gestion de l'océan et, possiblement, vers le recours à la force. Il existe déjà une importante coopération entre les deux pays. Le Canada maintient un système de coordination interministériel hautement sophistiqué, dont la marine est propriétaire et qu'elle exploite au nom du gouvernement, sur les deux côtes, et qui est intégré au système américain de gestion côtière. Il s'agit là d'un rôle constabulaire où le renseignement est la première ligne de défense, qu'il s'agisse de lutte contre le trafic de stupéfiants ou d'immigration clandestine. Le rôle de la marine est de soutenir les efforts déployés par d'autres ministères. Ni la marine américaine, ni la marine canadienne ne considèrent que leur rôle comprend l'application de la force à l'intérieur de nos propres eaux territoriales pour accomplir ce genre de tâches. De telles opérations sont menées avec une direction et un contrôle très soignés par des autorités civiles investies de pouvoirs d'agents de la paix (p. e., la Garde côtière et la GRC).

La marine canadienne gagnerait-elle à se spécialiser? Probablement pas, parce que les prémisses de la capacité d'opérer à l'extérieur, sur un océan sans frontière et dans un environnement complexe de commandement et de contrôle, contre d'autres forces capables d'opérer avec une égale impunité, exigent de la marine qu'elle dispose d'un certain assortiment de capacités. À l'heure actuelle, par exemple, la marine ne dispose d'aucun pouvoir sur le rivage. Le Canada devra se pencher sur la question. Mais il s'agit déjà d'une " marine-créneau "; elle ne s'occupe que d'activités de frégate polyvalente et ne dispose pas d'un large éventail d'autres capacités. Nous pourrions avoir à décider si le créneau que nous occupons est le créneau que nous désirons.

3. Maintien de la paix et opérations hors guerre

Présentations

L'environnement stratégique que le Canada doit affronter peut être désordonné et dangereux pour certains pays, mais ce n'est pas le cas pour le Canada. Pour le Canada, le monde est sûr; ses intérêts centraux et ses principales valeurs ne sont pas menacés. De nos jours, il se rend à l'étranger pour appuyer une plate-forme de la sécurité humaine. À l'ère de l'après-guerre froide, le Canada jouit d'une bien plus grande latitude de choix entre son engagement et sa neutralité. Cela a d'importantes conséquences pour l'évaluation du soi-disant " écart engagements-ressources ". Car si le Canada n'a pas vraiment d'engagements fermes et permanents à l'étranger, alors l'écart n'est ni si grand, ni si important que certains aimeraient le prétendre. Au même moment, en collaboration avec les États-Unis et d'autres pays occidentaux, le Canada a déployé ses forces qui s'amenuisent dans des endroits dangereux, pour des raisons qui n'ont rien a voir directement avec les intérêts nationaux et cela risque de se reproduire. Toutefois, il existe une différence entre coopérer avec Washington pour

partager le fardeau du nouveau maintien de la paix et, ce que certains aux É-U considèrent comme un nettoyage de carreaux lorsqu'il est question d'OHG dans lesquelles Washington ne désire pas s'engager. Le Canada ne devrait pas se sentir obligé de déployer ses forces là où les É-U ne sont pas prêts à risquer les leurs.

Si l'on considère maintenant la question des capacités, si plusieurs engagements sont, au sens le plus profond, non de véritables engagements mais plutôt des choix discrétionnaires, alors l'écart peut encore être réduit. Les capacités peuvent être taillées, en termes de taille et de structure, pour remplir un nombre limité de rôles dans le cadre d'efforts multilatéraux plus importants. Cela a été démontré lors de la campagne militaire au Kosovo, alors que le petit contingent aéroporté canadien a accompli un nombre disproportionné de missions. De la même manière, le contingent des forces terrestres canadiennes a été l'un des premiers à entrer à Pristina. Alors, ce n'est pas tant l'écart engagements-ressources dans la structure décisionnelle de la force canadienne qui doive être réduite, afin d'affermir les relations avec les É-U, que l'écart engagements-crédibilité. Cela veut dire que, compte tenu des ressources financières limités, ce qui devrait le plus tenir à cœur au gouvernement c'est, lorsqu'il décide d'engager les Forces canadiennes à l'étranger dans le cadre d'opérations de coalition, que les forces qu'il envoie aient la capacité de réaliser les rôles qui lui sont confiés par Ottawa en accord avec les partenaires de la coalition, d'une manière crédible. Cela signifie que ces rôles peuvent être très limités. La question que l'on doit se poser est : de quoi le Canada a-t-il besoin de la part des militaires en termes de relations canado-américaines et l'obtient-il? La preuve suggère que oui, et que les É-U obtiennent également du Canada ce dont ils ont besoin en matière d'appui à leur diplomatie et à leurs initiatives dans le cadre d'OHG, qui ont commencé à prendre des allures de guerre.

La contribution du Canada à l'effort international de maintien de la paix a été qualitativement sans pareil et sa participation a été numériquement disproportionnée. En 1994, le Gouvernement du Canada a décidé d'augmenter sa participation en mettant sur pied le centre de maintien de la paix Pearson (Pearson Peacekeeping Centre (PPC)). Cela a suscité un regain dans la coopération aux niveaux individuels et organisationnels entre le Canada et les É-U et a rapporté des bénéfices aux deux pays. Depuis 1988, l'ONU s'est impliquée dans plus de conflits au sein des états que de conflits entre nations et les tâche assignées aux Casques bleus sont devenues plus exigeantes. Plusieurs d'entre elles sont de nature humanitaire. Le PPC considère que ces opérations à multiples facettes exigent un partenariat coopératif de la part des militaires, du gouvernement, des civils et des ONG. Les activités coopératives du PPC avec le gouvernement américain comprennent : la fourniture de matériel de cours, la reconnaissance de programmes d'étude, la participation à des exercices de l'ABCA, la préparation et la gestion d'exercices, des séminaires sur les relations civilo-militaires, le groupe Cornwallis (spécialistes de la recherche opérationnelle) - qui prête au centre son expertise en recherche, et l'édition. À l'avenir, les cours du PPC pourraient faire partie de la formation professionnelle des militaires américains. Les TI présentent au PPC de nouvelles opportunités d'offrir sa formation. C'est dans l'intérêt d'une amélioration du maintien de la paix que le Canada et les É-U continuent à coopérer.

▲

Discussion

Ce qui frappe, en termes de relations canado-américaines, c'est que ce que le Canada a fait dans les années 1990, avec l'appui du public, il aurait été critiqué pour le faire dans les années 1980. C'est un environnement permissif. Les attitudes du public au sujet de la coopération avec les É-U dans le cadre de semblables opérations ont évoluées, parce que les raisons de réaliser de telles opérations ont changé. Cela s'est avéré bénéfique pour la relation. Mais, au

cours du processus, le maintien de la paix est devenu de moins en moins une activité uniquement canadienne et s'est américanisée de plus en plus. La IFOR, la SFOR et la KFOR le démontrent bien. Et, pendant que le maintien de la paix peut permettre aux Canadiens de se sentir bien, la question ne s'attaque pas à l'enjeu central des politiques canadiennes : le fédéralisme. Il reste aussi la question de savoir quelle influence le maintien de la paix apporte par lui-même au Canada. Si le Canada se rend à l'étranger pour ce genre de missions, il est raisonnable de le faire de concert avec les américains. La question a cependant fait surface, de savoir si, à l'avenir, les contributions du Canada risquent d'être si petites et d'arriver si tard dans le cadre des opérations (comme ce fut le cas au Timor Oriental) pour qu'elles ne soient plus nécessaires. Cela, malgré le fait que le gouvernement, comme un " accro du maintien de la paix ", semble disposé à prendre n'importe quel engagement, sans égard aux conseils de nature militaire qu'il reçoit sur les forces disponibles et les capacités nécessaires.

La RAM aura un certain rapport avec les opérations de maintien de la paix, mais pas avec toutes. Les capacités en matière de surveillance et de communications sont importantes. Si les É-U désirent que le Canada et d'autres alliés se joignent à eux dans le cadre des opérations, il faudra leur rendre la chose possible. Les opérations de coalition concernent d'avantage la confiance que la technologie. Un participant a demandé si l'OTAN avait supplanté l'ONU en matière de maintien de la paix (c.-à-d., le maintien de la paix par procuration). On a fait remarquer, plus tard, que cela ne s'était produit que sur le théâtre européen et que l'OTAN n'avait pas outrepassé son mandat à l'extérieur de l'Europe.

4. Enjeux stratégiques

Présentations

Au cours de 1999, les É-U se sont rapprochés remarquablement près de la décision de mettre en place un système de défense antimissiles (SDAM) pour se protéger contre les attaques de missiles balistiques. En 2000, ils peuvent progresser vers le déploiement malgré une opposition ferme de la part de la Russie et, plus tard, inviter le Canada à participer à l'exploitation des nouvelles défenses. Les É-U espèrent toujours pouvoir réaliser une entente avec la Russie sur les défenses antimissiles. Sinon, Ottawa pourrait devoir faire un choix difficile entre ses convictions sur le contrôle des armes et son intérêt à ce que soit maintenu à long terme le Commandement de défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD). Le rôle et la portée de NORAD ont évolué considérablement depuis ses jeunes années, alors qu'il impliquait des séries de réseaux de radars et un fort contingent d'intercepteurs et de missiles, tant au Canada qu'aux É-U. À la suite de l'évolution de la nature de la menace stratégique, NORAD n'opère plus que quelques radars secondaires et ne commande qu'une poignée d'aéronefs. En conséquence, le rôle du Canada s'est grandement amenuisé. Le Canada n'a jamais joué un rôle direct dans la détection et la poursuite de missiles balistiques, mais la fonction de NORAD en matière d'alerte tactique et d'évaluation de l'attaque par engins stratégiques a été augmentée, et le personnel des FC a joué un rôle central à ce sujet aux quartiers généraux de NORAD.

Washington n'a toujours pas rendu sa décision finale au sujet du SDAM. Cependant, en janvier 1999, le Secrétaire de la défense, William Cohen, annonçait que du point de vue de l'administration Clinton, la menace potentielle d'une attaque par engins balistiques contre les É-U posée par des pays tels que la Corée du Nord, l'Iraq et l'Iran méritait une nouvelle défense. Au même moment, il annonçait que les dépenses en matière de défense antimissiles augmenteraient considérablement au cours des prochaines années afin de

d'établir une base possible pour le déploiement d'un SDAM. Il confirmait également qu'après avoir examiné les résultats d'essais de la technologie de défense antimissiles prévus, et d'autres facteurs, le président Clinton rendrait une décision officielle en juin 2000 sur la pertinence de déployer un SDAM en 2005.

Certains officiels américains prédisent qu'environ un an après la décision présidentielle de juin 2000 d'aller de l'avant avec le SDAM, Ottawa recevra une invitation officielle à participer. Mais les É-U n'ont pris aucune décision officielle sur cette question non plus.

▲

Le Canada aura toute liberté de décliner l'invitation. Bien que les officiels américains espèrent certainement qu'il accepte, Washington n'exercera vraisemblablement aucune pression réelle sur Ottawa. La coopération canadienne n'est pas indispensable, puisque les É-U n'auraient besoin pour exploiter le SDAM, ni du territoire canadien, ni de ses eaux, de son espace aérien ni d'une contribution militaire canadienne.

Ottawa pourrait bien répondre " non " à l'invitation de Washington, pour des questions de contrôle des armes qui, au cours des dernières années, a été au cœur de la politique extérieure canadienne. La plus grande inquiétude de la part du Gouvernement du Canada est que les É-U, afin de déployer leurs nouvelles défenses antimissiles, puissent abroger le Traité sur les missiles antimissiles balistiques de 1972, qui a été appuyé avec ferveur par les Gouvernements canadiens successifs. Le SDAM serait incompatible avec le Traité tel qu'il se lit présentement. Les discussions entre Washington et Moscou, l'autre signataire du Traité, sur la question de l'amender pour accommoder le SDAM sont, pour l'instant, dans une impasse.

Le " non " canadien au SDAM le mènerait probablement éventuellement à devoir dire " au revoir " à NORAD. Aux É-U, la planification pour le SDAM procède de la prémisse que le système de gestion de combat du SDAM sera intimement lié au processus d'alerte tactique et d'évaluation d'attaque nucléaire intégré, qui est aujourd'hui la fonction fondamentale de NORAD. Si le Canada décide de ne pas participer, il ne sera dorénavant plus en mesure de participer pleinement à l'alerte et à l'évaluation; NORAD perdrait alors la plus grande part de sa raison d'être en tant que commandement binational. On en aurait plus besoin. Le Canada pourrait plutôt jouer un rôle dans la surveillance de l'espace, conjointement avec le commandement de l'espace américain.

Mais il y aurait des coût à long terme pour le Canada si NORAD - la plus importante structure de l'organisation de coopération militaire canado-américaine - était dissout. Il pourrait y avoir un impact limité sur les futures capacités militaires du Canada, tel que l'utilisation de l'espace pour appuyer les trois services dans des environnements tactiques modernes. Ceux-ci comprennent : les communications, les renseignements, la cartographie, les services météorologiques et les projets de recherche et de sauvetage. La coopération avec les É-U est la clé permettant de réaliser plusieurs d'entre eux et le lien entre NORAD et le commandement de l'espace tient sans aucun doute un rôle de facilitateur dans leur réalisation. La relation de production de défense en souffrirait probablement aussi. L'influence du Canada aux É-U et ailleurs dans le monde déclinerait (bien que l'argument de l'influence ait souvent été exagéré).

La récente série d'arrestations (et la recherche permanente) d'individus soupçonnés d'être des terroristes en provenance du Moyen-Orient, des deux côtés de la frontière canado-américaine a ramené à l'écran le terrorisme comme problème bilatéral. Il ne s'agit pas tout à fait d'un problème nouveau, puisque la menace remonte aux années 1970. Cependant, un certain nombre

de facteurs semblent être venus modifier la nature de cette menace.

▲

D'abord, quoique le nombre d'incidents internationaux de terrorisme aient chuté de manière accentuée depuis la fin de la guerre froide, il y a eu un déplacement inquiétant de la tendance vers une augmentation de la létalité. Les attaques causant des pertes massives sont de plus en plus la norme et cela a également été une des marques du terrorisme domestique. Une série d'attaques menées entre 1993 et 1998 - incluant l'attaque du Word Trade Center, Oklahoma City, les attentats à la bombe contre les ambassades africaines et les attentats au gaz neurotoxique à Tokyo - ont coûté la vie à plus de 1 000 personnes et en ont blessé 14 000, des chiffres sans précédent au cours des décennies antérieures.

En second lieu, cela suggère que les objectifs des attentats terroristes ont évolué. Les terroriste semblent maintenant moins intéressés à mobiliser l'attention en fonction d'événements visant à attirer l'attention et la sympathie ou d'actions coercitives pour forcer les gouvernements à modifier leurs politiques ou à remettre des prisonniers en liberté. Les motifs de pareils attentats de masse semblent plutôt être entièrement de nature punitive : infliger à l'adversaire un maximum de pertes et de dommages. Les grosses bombes sont devenues l'arme préférée et la cible peut se trouver n'importe où.

Troisièmement, puisque les groupes impliqués peuvent réaliser leurs objectifs par le biais d'attentats punitifs plutôt que par la mobilisation de l'opinion, plusieurs ne réclament plus la paternité de leur geste. Cela pose un véritable problème pour les États-Unis qui affrontent un nombre considérable d'attaquants potentiels, sur le front domestique comme à l'étranger. Lorsque l'attaquant et ses motifs demeurent inconnus, il devient difficile d'évaluer les patrons et les tendances, d'anticiper les attaques possibles et de faire enquête sur les attentats et d'y répondre.

En quatrième lieu, plusieurs analystes considèrent que l'attentat au gaz neurotoxique à Tokyo en 1995 équivalait à " franchir le Rubicon ", en légitimant l'utilisation des armes de destruction massive (ADM) par des groupes sous-étatiques. Ils soutiennent donc que ce n'est qu'une simple question de temps avant que d'autres groupes ne tentent d'émuler l'attentat de Aum Shin Rikyo. L'inquiétude est accrue par la connaissance : des piètres mesures de sécurité entourant l'arsenal d'armes nucléaires de l'ex Union Soviétique; la situation désespéré des scientifiques et techniciens nucléaires de l'ex Union Soviétique, dont les connaissances et les aptitudes peuvent être achetées; de la prolifération d'armes nucléaires et autres capacités associées aux ADM, y compris l'extension (et maintenant l'absence de supervision et de contrôle international) du programme iraqien d'ADM, de même que de programmes semblables en Indes et au Pakistan (et possiblement également en Iran et en Corée du Nord).

Le fait que cinq années se soient écoulées sans que l'attentat ne soit imité tend à donner du poids à l'argument de ceux qui affirment que le degré d'inquiétude face à l'utilisation d'ADM à des fins terroristes dépasse encore les capacités réelles. Il existe des obstacles à la fabrication et à l'utilisation d'ADM par de petits groupes (le groupe Aum était d'une taille et d'une richesse inhabituelles) y compris des risques réels pour l'utilisateur. Malgré la fameuse omnipotence de la mafia russe, il n'existe aucune preuve dans le domaine public à l'effet qu'elle ait trafiqué dans le matériel de fission. Pourtant, il n'y a probablement pas de place pour la complaisance; ceux qui sont susceptibles de recourir à des ADM agissent dans le secret et ce serait commettre une erreur que de présumer qu'aucun groupe ne tentera jamais d'utiliser une telle arme à nouveau. Il mérite à peine d'être mentionné que les É-U - et particulièrement une ville américaine d'importance - est une cible des plus probables. Pour des raison ayant à voir avec l'expérience passée en matière de terrorisme, le Canada est moins

susceptible d'être attaqué.

Finalement, quelques analystes (et des prophètes de malheur) soutiennent que l'époque du " cyber-terrorisme " est commencée. Ils pointent en direction de la dépendance croissante de l'Amérique du Nord sur les réseaux informatiques pour assurer une grande diversité de fonctions vitales de la société et à sa vulnérabilité inhérente aux attentats électroniques. De mon point de vue, le terme cyber-terrorisme est surfait et sans contenu en rapport avec toute définition commune du terrorisme : sabotage, guerre électronique et opérations informationnelles sont des termes tout à fait adéquats pour décrire les attaques des pirates informatiques contre des sites web et l'introduction de virus. Il est indiscutable que les réseaux électroniques de communication sont vulnérables à des attaques - cela a d'ailleurs été confirmé par des attaques réelles et simulées. Mais la plupart des véritables attaques ont été au plus ennuyeuses (et parfois dispendieuses), sans commune mesure avec les ADM. Les télécommunications et autres réseaux sont construits de manière à comporter également une redondance considérable, de sorte qu'il est difficile d'imaginer un groupe sous-étatique disposant des moyens de faire agenouiller un pays par le biais de cyber-attaques, du moins pas dans un proche avenir.

▲

Toutefois, toute attaque de grande envergure à l'aide d'ADM (NBC) contre un centre urbain important, dans l'un ou l'autre pays, pourrait avoir des implications transfrontalières importantes, telles que la diffusion de la contamination, des masses de blessés et de personnes relogées, des pointes de demandes pour les services d'urgence et la dislocation de liens de communication et de commerce. Ces inquiétudes déplacent le centre d'attention vers la sécurité des infrastructures critiques (IC). Les IC sont ces réseaux interdépendants, interactifs et interconnectés d'institutions, de services, de systèmes et de processus qui satisfont aux besoins humains vitaux, soutiennent l'économie et maintiennent la continuité et la confiance envers le gouvernement. Ces réseaux comprennent, sans pour autant s'y limiter, la production et la distribution de l'électricité, les transports, les télécommunications, d'autres services publics et la sécurité publique. Comme ces éléments sont connectés et interdépendants, une attaque d'importance sur l'un ou l'autre secteur pourrait avoir un effet tout aussi important sur d'autres secteurs, avec un effet boule de neige à mesure que la chute d'un système entraînerait la chute d'autres systèmes. À cet égard, la Tempête de verglas de 1998 a servi d'alarme. L'élément transfrontalier est double. D'abord, quelques IC telles que les télécommunications, le réseau de distribution de l'électricité et les chemins de fer sont liés par delà la frontière et desservent les deux pays. À cet égard, une attaque contre les IC dans un pays pourrait équivaloir à mener une attaque contre les IC de l'autre pays. Dans le domaine de l'électronique, cela a été récemment démontré par la découverte de cyber-pirates Canadiens qui ont attaqué des serveurs Internet et des sites web américains utilisés et par des Américains et par des Canadiens. Deuxièmement, les conséquences d'une attaque importante à l'aide d'ADM contre un pays pourrait, dans les faits, se transformer en attaque contre l'autre pays. En bref, la sécurité des IC est également la " sécurité collective ", un concept familier dans le cadre des relations canado-américaines.

Les implications de tout ceci pour la coopération canado-américaine en matière de défense sont multiples. D'abord, ces enjeux transcendent les frontières nationales et institutionnelles, de sorte que la planification d'urgence est essentielle et doit se faire conjointement et se combiner : bilatérale et partagée. Bien sûr, cela signifie qu'une telle planification est un véritable champ de mines politiques et bureaucratiques. Ensuite, puisque les risques sont partagés, la diminution du risque doit également être considérée comme une responsabilité partagée. L'échange de renseignements et la coopération entre les services de maintien de l'ordre et de sécurité sont vitales. Finalement, la formation et l'exercice conjoint d'équipes de réponse désignées (incluant le gouvernement, le militaire, la police, les services d'urgence et les ONG) des deux pays -

particulièrement en matière de commandement, de contrôle et d'information - aideront à la préparation d'une réponse plus efficace au cas ou une menace se manifeste ou qu'une attaque survienne.

Les questions clés à se poser à ce point comprennent les suivantes :

1. La menace terroriste et d'ADM est-elle suffisamment élevée pour mériter un engagement important de ressources canadiennes et, si oui, de quel ordre?
2. Dans ce cas, quel est le rôle du MDN et des Forces canadiennes et de leurs homologues américains?
3. Un tel rôle exigerait-il de réaffecter des ressources militaires allouées à d'autres tâches?
4. Existe-t-il un moyen pour le Canada de contribuer à la réduction de la menace, par le contrôle des armes, la contre-prolifération, des mesures visant à accroître la confiance ou la résolution de conflit?
5. Quelles seraient les conséquences pour les relations canado-américaines d'un manque de préparation du Canada, de l'échec de la prévention d'une attaque dirigée contre les É-U à partir du Canada, ou de l'échec dans la coopération dans la prévention d'une attaque?

▲

Discussion

La discussion s'est immédiatement dirigée vers la question de savoir si le fait de traiter de terrorisme et de sécurité des IC constituent des tâches de " défense " en soi, ou si elles s'inscrivent simplement dans le cadre du maintien de l'ordre. Il est vrai que ces questions n'ont pas le terme " défense " écrit en grosses lettres, mais le fait de répondre en cas de sinistre est une fonction qui n'est pas étrangère aux FC. Les contre-coups d'une attaque contre une citée américaine située près de la frontière canadienne dépasseraient probablement rapidement les ressources de n'importe quelle collectivité canadienne avoisinante et on ferait alors appel à l'armée.

La RAM est-elle en train de déclencher une nouvelle course aux armements menant à la menace de l'utilisation asymétrique d'ADM contre les É-U, ce qui justifierait alors le déploiement du SDAM par les américains? Le fait d'abandonner le SDAM préviendrait-il cela? La réponse jette un doute sur cette possibilité, parce que les motivations des groupes susceptibles de considérer une telle attaque sont antérieures à la RAM, les griefs qu'ils entretiennent n'ont rien à voir avec la RAM et ils ne développent pas ces capacités simplement parce que les É-U sont plus avancés au niveau technologique. Il ne semble y avoir aucun lien avec la RAM ou le SDAM. De plus, le SDAM n'offre probablement aucune mesure dissuasive ni de protection contre ce genre d'attaque. Il ne semble pas exister de modèle de mesure dissuasive stable contre ce genre de menace et cela est cause d'inquiétude. Une autre dimension de cette menace, qui déborde dans le cade du SDAM, est le potentiel d'attaque provenant d'un autre état utilisant des missiles de croisière ou des véhicules aériens télépilotés (RPV). Il sont beaucoup plus difficiles à repérer et pourraient être déployés clandestinement près de l'Amérique du Nord. Ni le SDAM, ni le système actuel de défense aérienne ne seraient en mesure de les intercepter, puisqu'ils sont axés sur des cibles beaucoup plus grosses (ICBM). La détection et la défense contre ces missiles de croisière ou RPV dépendrait largement de bons renseignements et de la surveillance, de sorte que les plates-formes de lancement puissent être repérées et attaquées avant le lancement. Il serait très difficile de détecter des tentatives visant à faire entrer clandestinement des armes ou des précurseurs sur le continent par le ports.

On n'assiste pas aux É-U à un mouvement de fond réclamant la participation du Canada au SDAM. L'un de ses appuis est NORAD même, qui le propose aux deux gouvernements - puisqu'il s'agit d'une extension logique des fonctions

de NORAD. Dans les hautes sphères, la question est de désirer obtenir l'appui politique et diplomatique du Canada; les É-U aimeraient que le Canada reconnaisse que la menace est réelle et la réponse raisonnable. Toutefois, en déclinant de participer, le Canada perdrait sa souveraineté; il céderait le contrôle total de la défense antimissiles de l'Amérique du Nord aux É-U. Il est concevable, si les arrangements actuels perduraient, qu'un officier général Canadien puisse être autorisé à déployer le SDAM. Mais les règles d'engagement devraient d'abord être convenues entre les deux gouvernements.

▲

On a remarqué que la plate-forme de la " sécurité humaine " est fondée sur des valeurs " occidentales " (concernant l'importance des droits et des lois) et qu'elle est imposée à des gens qui ne les partagent pas et ne les veulent pas. On pourrait en dire autant de la plate-forme économique, et notamment du libre échange. Cela met le Canada et les É-U dans le même bateau; nous pourrions tous deux servir de cibles. Que les missiles frappent Détroit ou Windsor est en grande partie immatériel; les deux pays en subiront les conséquences. De s'en protéger semble être une bonne idée et si les É-U sont prêts à payer les frais, le Canada devrait dire " on est de la partie ". Y a-t-il une raison pour ébranler l'illusion des Canadiens que cela ne les concerne pas? Est-il probable que le Canada puisse subir une attaque en guise d'attaque indirecte contre les É-U ou de démonstration de la volonté de frapper? L'expérience du passé suggère que les groupes terroristes n'ont jamais considéré le Canada comme une cible de haute priorité; les É-U constituent le principal ennemi. Mais le Canada est-il un paradis pour terroristes? Probablement pas au point où le suggèrent les grands titres alarmistes dans la presse américaine. La plus grosse attaque à survenir aux É-U était d'origine locale et avant de taper sur le Canada à ce propos, les É-U feraient bien de considérer le fait qu'il ont leurs propres groupes d'insurgés armés qui s'entraînent sur leur propre territoire. De plus, le cas le plus récent de terrorisme présumé (les présumés terroristes arrêtés pendant la période de Noël) suggère que le Canada et les É-U disposent de méthodes et de procédures de contrôle frontalier qui semblent fonctionner.

Le SDAM et la défense antimissiles de théâtre (DAT) progressent sur des voies séparées. Le SDAM est un système de site fixe, localisé uniquement en Amérique du Nord. Il serait commandé à partir de Colorado Springs. Tout système mobile DAT déployé ailleurs serait sous le commandement du commandant du théâtre. Mais aucune décision n'a été prise au sujet de DAT. À un certain point dans l'avenir, s'il devient possible d'avoir des intercepteurs basés dans l'espace, il sera alors possible de concevoir la fusion du SDAM et de DAT sous un même commandement.

Il serait insensé que le Canada ne prenne une décision concernant le SDAM avant que les É-U n'en aient d'abord pris deux : d'abord, aller de l'avant avec le projet et, deuxièmement, inviter le Canada à participer. Le débat est en fait terminé aux É-U, mais ici, il ne fait que commencer. Ce débat peut très bien être fondé sur l'ignorance; nombre de Canadiens (et probablement d'Américains) croient probablement que la défense antimissiles existe déjà. La réponse à ce problème dépendra de la question posée. Le premier ministre et les membres clés de son Cabinet ont toute liberté de rendre leur propre décision sur le sujet, et ils peuvent probablement diriger l'opinion publique sur cette question.

S'il décide de participer, le Canada ne se verra peut-être pas demander de défrayer une partie des coûts du SDAM, mais on pourrait lui demander de consentir une quelconque contribution à la défense aérospatiale continentale - eg., la surveillance de l'espace lointain. Cela pourrait exiger d'augmenter les effectifs actuels ou de contribuer à l'amélioration des systèmes de commandement et de contrôle, mais cela demeurerait très limité. Il peut s'y trouver également des avantages matériels, sous forme de contrats pour les

industrie canadiennes de l'aérospatiale et de l'électronique. On a suggéré qu'il pourrait être à l'avantage du Canada de se trouver au niveau du sol si la DAT et le SDAM en venaient à former un seul système de protection globale.

Le forum s'est terminé sur le commentaire que les présentations et les discussions avaient fourni amplement de matière à penser au MDN et que les membres du public qui avaient participé pourraient continuer de faire connaître leur point de vue au gouvernement. Ils peuvent également quitter la session en étant simplement des citoyens mieux informés.